

Karmøy kommune

Postboks 167

4250 KOPERVIK

Dato: **09.08.2022**Saksnr.: **2020/43215**Dok.nr.: **24**

Saksbehandler:

Hans Olav Myskja

Vedr. behandling av kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi i Karmøy kommune

Kommunestyret i Karmøy har i møte den 13.06.2022 vedtatt kommuneplanens samfunnsdel 2021-2030 med arealstrategi. Det fremgår av saksprotokollen at kommunestyret har vedtatt en vesentlig omarbeiding av arealstrategien i forhold til utkastet som ble sendt på høring i november 2021. Enkelte av føringene som er vedtatt innarbeidet vil, slik fylkesdirektøren vurderer det, legge opp til en arealbruk som ikke er i tråd med nasjonale og regionale føringer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging. Dette kan potensielt medføre økt konfliktnivå og mindre forutsigbarhet i videre arbeid med revisjon av kommuneplanens arealdel og senere planprosesser. Fylkesdirektøren vurderer at endringene i arealstrategi er av et slik omfang og karakter at planen bør sendes på ny høring. Fylkesdirektøren imøteser en dialog med kommunen om innhold i arealstrategi og videre håndtering.

Høring og medvirkning

Medvirkning er et sentralt prinsipp i behandling av alle planer etter plan- og bygningsloven, jf. pbl. kapittel 5. Kravet om høring av forslag til kommuneplanens samfunnsdel går frem av pbl. § 11-14. Der loven bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner som blir berørt av forslaget, jf. pbl. §5-2. Fylkeskommunen har som regional planmyndighet både rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører våre sakfelt og planer og vedtak, jf. pbl. §3-2. Høring av planer etter plan- og bygningsloven er en sentral og viktig kanal for å muliggjøre slik deltakelse.

Kommunens arealstrategi vil i stor grad berøre fylkeskommunens planer og ansvarsområder innenfor bl.a. samordnet bolig- areal og transportplanlegging. Dette er også tema som berører andre offentlige organer, nabokommuner og allmennheten. Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens viktigste styringsdokument, og vil legge føringer for hvordan Karmøysamfunnet skal utvikles i lang tid fremover. Arealstrategien for Karmøy er utarbeidet som en integrert del av samfunnsdelen, og gir arealpolitiske føringer for utarbeiding av kommuneplanens arealdel.

Fylkesdirektøren oppfatter at det har vært et godt opplegg for medvirkning frem til og under høringsperioden for samfunnsdelen. Det er vanlig at det gjennom politisk behandling foretas justeringer i plandokumentene, uten at det nødvendigvis foretas en ny høring. I dette tilfellet er det imidlertid snakk om vesentlige deler av arealstrategien som er tatt ut og erstattet med nytt innhold, på en måte som griper inn i og til dels reverserer hovedgrepene i strategien. Av den grunn bør det foretas en ny høring av arealstrategien. En høring vil bidra til at kommunen får belyst saken bedre før endelig vedtak.

Motstrid med nasjonale og regionale føringer om samordnet bolig- areal og transportplanlegging

I forslaget til samfunnsdel som tidligere har vært på høring ble det lagt opp til at hovedvekten av fremtidig boligbygging skulle prioriteres inn mot de tre byene på Karmøy. Den resterende boligveksten skulle skje i etablerte tettsteder med sosial og teknisk infrastruktur. Videre skulle besøksintensiv handel og service, og all arealintensiv næring (kontorvirksomhet) kanaliseres mot byene. Fylkestinget behandlet høringsforslaget i møte den 25.01.2022, og ga støtte til hovedgrepet i arealstrategien, som ble vurdert å gi et tydelig signal om en dreining bort fra en ekstensiv og bilbasert arealutvikling.

Med de nå vedtatte endringene er føringene om å prioritere boligveksten inn mot senterområdene tatt ut. Isteden står det at *«kommunen vil legge til rette for at folk skal kunne etablere seg i levende bygder, tettsteder eller byer i hele kommunen»*. Det står videre at det er viktig at *«lokalsamfunn gis mulighet til fremtidig befolkningsvekst [...]»*

I Regional plan for areal og transport på Haugalandet (ATPH) legges det opp til at nye boliger lokaliseres slik at de bygger opp om by-, tettsteds- og grendesenterstrukturen, og bidrar til å styrke kundegrnlag og funksjonsutvikling i disse. For hvert enkelt senter bør boligbyggingen skje «innenfra og utover». Dette gir kortere avstander, mer gange og sykling, og bedre utnyttelse av boligareal og infrastruktur. Dette samsvarer med målsettingen i Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging (SPR-BATP), om at utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Helt konkret står det bl.a. i SPR-BATP at nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mulighet for utbygging med mindre arealkonflikter.

En arealstrategi som ikke signaliserer noen reell prioritering av hvor hovedvekten av boligveksten skal skje fremstår lite egnet som et arealpolitisk styringsdokument. Karmøy kommune har fra før et spredt utbyggingsmønster. Dersom alle eksisterende områder prioriteres på lik linje, vil dette bidra til ytterligere byspredning og et utbyggingsmønster som ikke bygger opp om senterstrukturen. Arealstrategien kan med dette bidra til motsatt utvikling av det som er intensjonen med føringene om prioritering av boligvekst i ATPH.

Dette er uheldig fra hensyn som sentrumsutvikling, effektiv arealbruk- og bilavhengighet, men det kan også medføre økte kostnader for samfunnet på sikt, med

tanke på drift av kommunale tjenester, infrastruktur osv. En rekke av disse sammenhengene er omtalt i scenarioutredningen som lå til grunn for arealstrategien som var på høring.

I tillegg til endret tekstdel er det i kartet i arealstrategien lagt inn flere mindre tettsteder i senterstrukturen som ikke var en del av opprinnelig høringsforslag, og som ikke er en del av senterstrukturen slik den er vist i ATPH.

Som det ble understreket i opprinnelig høringsforslag, utgjør det som allerede er bygd ut langt mer enn det som skal bygges i fremtiden. En prioritering av boligvekst i de større sentrene handler ikke om å avvikle bygder og mindre tettsteder, men om å rette fremtidig vekst inn mot områder der den bidrar til høyest måloppnåelse for Karmøysamfunnet som helhet.

Det at arealstrategien nå inneholder arealpolitiske føringer som strider mot regionale og nasjonale føringer kan også bidra til mindre forutsigbarhet og større grad av konflikt når det kommer til behandling av konkrete arealdisponeringer i kommuneplanens arealdel. Fylkesdirektøren understreker at føringene i ATPH ligger fast som grunnlag for fylkeskommunens medvirkning i behandling av planer etter plan- og bygningsloven. Det samme gjelder føringene i SPR-BATP.

Forhold til regional handelsbestemmelse

I vedtatt arealstrategi er det tatt inn en formulering om at «*Næringsetablering i tettsteder og bygder ønskes i utgangspunktet dimensjonert for å betjene sitt eget nærområde, uten at det legges begrensninger på den kommersielle driften.*» Formuleringen berører hensyn til handelsetablering, som omfattes av *regional planbestemmelse for lokalisering av handel* og den generelle retningslinjen for dimensjonering av handel i ATPH.

Hovedregelen i regional planbestemmelse er at nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet bare tillates i områder avsatt til sentrumsformål i kommuneplan og kommunedelplan. Unntakene som er gitt for nærbutikk og nærservice er klart avgrenset i punkt 5. a i retningslinjene. Blant annet kan tilbudet ikke etableres hvis det vurderes å konkurrere med etablerte sentre. Det er også gitt en arealbegrensning for nærbutikk og nærservice på inntil 1000 m² BRA til handel og inntil 500 m² BRA til andre publikumsrettede virksomheter.

I den generelle retningslinjen står det at samlet bruksareal til handel i hvert senter skal dimensjoneres i samsvar med senteret sitt handelsomland og nivå i senterstrukturen for å sikre en balansert fordeling av handel og unngå at sentre utkonkurrerer hverandre

Når det i vedtak om arealstrategi står at næringsetableringer «*ønskes i utgangspunktet*» dimensjonert for å betjene sitt eget nærområde, kan dette oppfattes slik at dimensjoneringskravet vil vurderes mindre strengt enn det er grunnlag for i de regionale føringene. Det samme gjelder tilføyelse om at dimensjoneringskravet skal praktiseres «*...uten at det legges begrensninger på den kommersielle driften*». Formuleringen bryter på denne måten med de regionale føringene.

Fylkesdirektøren vil understreke at regional planbestemmelse og retningslinjen for dimensjonering av handel ikke gjelder all næringsvirksomhet, men er avgrenset til handel og nærservice. For næringsvirksomhet mer generelt gjelder retningslinjene om «rett virksomhet på rett sted». Fylkesdirektøren registrerer at dette prinsippet er inkludert i vedtak om arealstrategi, noe som er positivt.

Kunnskapsgrunnlag og utredningsplikt

I Kommunal- og distriktsdepartementets veileder står det at kommunen i arbeidet med arealstrategien bør ta stilling til hvordan den framtidige arealbruken kan bidra til å realisere FNs bærekraftsmål, og at den bør belyse konsekvensene av ulike alternative utviklingsretninger. Sammen med høringsforslaget til ny samfunnsdel ble det utarbeidet en scenarioutredning som belyste ulike utviklingsscenario for kommunen. Denne utredningen inkluderte en systematisk vurdering av måloppnåelse for tre alternativer, sett opp mot ulike kriterier knyttet til målene i samfunnsdelen, som igjen bygger på kommunens prioriterte bærekraftsmål. I vedtatt arealstrategi har kommunestyret valgt å ta ut henvisninger til det utviklingsscenarioet som kom best ut i scenarioutredningen.

Selv om en slik scenarioutredning har en teoretisk karakter og ikke kan fange opp alle sider av areal- og samfunnsutviklingen, mener fylkesdirektøren at anbefalingene i utredningen framstår som godt faglig begrunnet. Fylkesdirektøren mener derfor det er betenkelig at det fattes et vedtak som i stor grad ser bort fra det faglige grunnlaget, uten at det er framsatt nye faglige argumenter og uten at endringsforslaget er utredet.

Fylkesdirektøren vil i denne sammenhengen vise til forvaltningsloven § 17 første ledd som pålegger ethvert forvaltningsorgan å påse at "saken er så godt opplyst som mulig før vedtak". Paragraf 17 står i kapittelet som gjelder for enkeltvedtak, men det er lite tvil om at den gir uttrykk for et generelt prinsipp om krav om forsvarlig saksbehandling forut for avgjørelser truffet av forvaltningsorgan, herunder kommunestyret. Når det fattes vedtak om et så sentralt styringsdokument som samfunnsdel og arealstrategi, mener fylkesdirektøren det påligger kommunestyret et ansvar for at konsekvensene av vedtaket skal være godt opplyst.

Konklusjon

Med bakgrunn i momentene som er påpekt ovenfor, ber fylkesdirektøren om at arealstrategien bearbeides i tråd med regionale føringer og at den sendes på ny høring. Det tas forbehold om ytterligere merknader til endelig bearbeidet planforslag. Fylkesdirektørens merknader gjelder også som et varsel om konflikt med regionale interesser, dersom forslag i samfunnsdel og arealstrategi blir videreført i arealdelen. Fylkesdirektøren er positiv til direkte dialog om innhold i arealstrategi og håndtering av videre planarbeid.

Hilsen
Inge Smith Dokken
fylkesdirektør

Christine Haver
regionalplansjef

Kopi til:
Statsforvalteren i Rogaland

Dette dokumentet er godkjent elektronisk. Oppgi vårt saksnr. når du svarer på brevet.